

## 論 説

# ローカル・ガバナンスにおける 新たな制度設計への道

—広域連携における参加と協働の仕組みづくり—

坂 野 喜 隆

はじめに

### 1. 広域連携とは—広域連携の姿

#### (1) 広域行政と広域連携

#### (2) 広域連携の類型

##### ①垂直型と水平型

##### ②隣接型と非隣接型

#### (3) 広域連携の制度体系

### 2. 広域連携の新しい展開

#### (1) 隣接型

##### ①定住自立圏

##### ②連携中枢都市圏

#### (2) 非隣接型

##### ①新たな潮流—東日本大震災以降

##### ②特徴

#### (3) 民間活力の必要性

### 3. 非隣接型の連携のあり方

#### (1) 非隣接型の実態

##### ①非隣接型の現況

##### ②架橋的存在

#### (2) 持続可能な発展のために―課題と展望

##### ①非隣接型の課題

##### ②持続可能な交流

おわりに

### キーワード

広域連携, 隣接型, 非隣接型 定住自立圏, 防災協定, ガバナンス

## はじめに

基礎自治体におけるガバナンス, すなわちローカル・ガバナンスの新たなカタチが求められている。本稿では, 基礎自治体における広域連携, ことに遠隔自治体同士の連携を中心に論を展開していく。具体的には, 基礎自治体におけるこのような連携および持続可能な広域連携などを考察する。

現在, 基礎自治体は, 広域と狭域の2つの仕組みづくりを指向している。基礎自治体は, 住民課題解決のために, ときには広域連携を指向し(広域化), ときには都市内分権などを指向する(狭域化)。基礎自治体における広域化と狭域化は, 東日本大震災などを契機として, いっそう推進されている。狭域化については, 平成の大合併により, 基礎自治体の規模が拡大したことなどがその背景にあるが, 東日本大震災以降, 防災対策としてのコミュニティの活用も検討されている。広域化は, 東日本大震災により, 防災, 地域計画などの分野において広がりを見せ, 新しい広域行政のスタイルが目指されている。

従来の広域連携は、概ね、隣接している地域との連携を想定してきた（隣接型の広域連携）。隣接している基礎自治体であっても、県外の自治体間連携の数は、県内の自治体間連携の数より少なく、連携を密にすることは少なかった。また、距離の離れた自治体間による連携（非隣接型の広域連携）は、姉妹都市の締結など以外はあまりみられなかった。しかし、1995年1月の阪神・淡路大震災以降、いくつかの地震を経て、2011年3月の東日本大震災においては、津波と原子力発電所の事故によって、未曾有の事態が発生した。広域にわたる被害により、多数が避難を余儀なくされ、県外への移住を行った人も多い。これにより、自治体間の連携は隣接した地域に収まらず、非隣接型の広域連携が注目されるようになっていく。地方自治法上の広域行政だけでなく、これまでの広域連携ないし広域行政の仕組みに加えて、新しい仕組みづくりが喫緊の課題である。自治体間連携の姿も、住民の活動範囲やニーズによって、新たな対応が求められているのである。

基礎自治体における広域連携の重要なポイントは、多元的な活動主体が活躍できるあり方である。広域行政圏や定住自立圏に代表される隣接型の連携にも、行政だけでなく、NPOなどを含めた多くの活動主体の参加と協働の仕組みが想定されている。非隣接型の広域連携は、距離が離れていることに利点がある。しかし、この連携の場合、距離だけでなく、「お付き合い」にかかるヒト（職員交流）、モノ（交流価値のあるモノ）、カネ（予算）などが問題となる。そのためにも、連携のあり方をどのように考えるかが今後の課題である。持続可能な広域連携成功のカギは、いかに市民や企業、NPOなどを巻き込んでいくかである。そして、このような紐帯（ネットワーク）の結節点である「架橋的な存在」が重要になる。広域連携のために、架橋的な存在をどのようにとらえ、それをどのように制度設計できるかなどを、いくつかの事例を踏まえながら検討していきたい。

## 1. 広域連携とは—広域連携の姿

自治体間の広域連携は、広域自治体と基礎自治体との間で行われる垂直的連携、基礎自治体間での連携である水平的連携がある。また、隣接ないし近接する自治体間における隣接型連携、距離の離れた自治体間で行われる非隣接型連携もある。これまでは隣接型の連携が重視されてきた。しかし、東日本大震災以降、防災や地域創生の観点から、非隣接型の連携も少しずつ注目を浴びるようになってきている。

### (1) 広域行政と広域連携

本稿で用いる広域連携とは、自治体間連携のことである。「地方政府間の事務の共同処理を含む政府間提携」であり、「単なる情報の交換や連絡であれ、人的交流や協約であれ、地方政府が提携関係に基づいて共同で任務を遂行すること」をいう（村上、2002：207）。「都道府県ないしは市区町村などの地方自治体が共同事務の処理を行うこと」をも含む概念とする（坂野、2014）。同様な意味で使われる語として、「広域行政」がある。広域行政という語の守備する範囲は広い<sup>1)</sup>。広域連携ないし自治体間連携という狭い意味で用いるほかに、合併や道州制を含む。つまり、広域行政は、後述するように、基本的には、水平的すなわちヨコの連携である広域連携のほかに、いくつかの自治体（地方政府）を統括ないし統合する行政も意味することがある。後者は、ワンランク上の広域的な自治体が行政を行うことであり、垂直的すなわちタテの連携である（佐藤、2006）。「道州」は自治体ではないが、広く道州制の議論もそれに含むことができよう。

### (2) 広域連携の類型

広域連携を行う際、どのような自治体と連携をするかについて、いくつかの類型に分けることができる。ここでは、垂直型と水平型、隣接型と非

隣接型という2つの対比される概念について述べていく。

### ①垂直型と水平型

基礎自治体は、広域自治体である都道府県と連携を行う場合もあれば、他の基礎自治体と連携を行うこともあろう。1999年の地方分権一括法以来の流れからいえば、国と地方だけでなく、都道府県と市区町村も対等な関係になった<sup>2)</sup>。しかし、広域自治体の性質上、依然、両者の関係は、垂直的なものといえなくもない<sup>3)</sup>。自治体のレベルをかんがみれば、基礎自治体と広域自治体とが連携を行うような場合をタテの連携、すなわち「垂直型」の連携とすることができる。それに対して、基礎自治体同士ないしは広域自治体同士といった同レベルの自治体が連携をする場合をヨコの連携、すなわち「水平型」の連携とすることができる。

連携都市間の担当機能のレベルから、「垂直的連携」と「水平的連携」に分類する考え方もある<sup>4)</sup>。これによれば、垂直的連携とは、「より高次の都市的機能を中心都市が一元的に有し、そのサービスの提供圏域を周辺自治体にも及ぼせることで周辺自治体住民の当該都市機能へのアクセスを確保するという、中心都市とその周辺自治体との間の、自治体間ヒエラルキー関係を基礎とした連携」である（姥浦・瀬田、2010：1）。それに対し、水平的連携とは、「近接・隣接した類似規模の都市間の連携であり、複数の自治体が同一の圏域を対象として同次元の都市機能を具備しサービスを提供する形態」とする（同：2）。

本稿では、以下で述べる非隣接型の連携を念頭に論を進めるため、原則的には、同レベルの自治体で行われる広域連携を「水平型」としたい。くわえて、広域自治体が、その包摂する基礎自治体ではない基礎自治体と連携する場合も、権限などの上でヒエラルキー的な態様を採らないといえ、このような場合も、水平型の連携に含めるものとする。

広域自治体は、元来、広域的な機能を果たすことが想定されている。それゆえ、地方行政には、国、広域自治体、基礎自治体の三層制の枠組みを

前提としており、垂直的な連携、すなわち垂直型がオーソドックスである。国と自治体、広域自治体と基礎自治体の上下主従の関係を前提とする限り、この関係は連携と呼ばれるものではなかった。しかし、分権改革の成果により、広域自治体と基礎自治体が対等協力の関係であるならば、これも連携といえるようになった。水平型の連携は、自治体間の関係が対等であるゆえに、連携におけるリーダーシップなどを巡る問題が生じやすい<sup>5)</sup>。その反面、各自治体が対等な関係で連携を行うことができ、地域の自尊心を持続することができる。

## ②隣接型と非隣接型

広域連携は、行政の区域による分類がある。旧来の広域連携とは、隣接ないしは近隣の自治体間におけるものを想定していた。しかし、後述するように、近年、距離が離れた自治体との連携も重視されるようになってきた。そこで、ここでは、行政の区域に着目し、隣接ないし近隣の自治体間における連携を「隣接型」、そうではなく、隣接していない地域における自治体間における連携を「非隣接型」と呼び、以下、論を進めていきたい（以下、牛山（2003）参照）。

隣接型の連携には、自治体と自治体との境界区域を対象とする「境界区域型」のものと、広域行政圏や定住自立圏のような「圏域型」のものがある。境界区域型では、広域自治体内すなわち同じ県内の市区町村であれば問題が解決することが多いが、他県と接する場合、教育や福祉などの基準が異なる。これは、同一県内の自治体間だけでなく、他県の自治体間などさまざまなケースが考えられる。非隣接型の連携は、東日本大震災など以降、話題になっている災害相互応援協定などの防災協定を想定してもらいたい。この非隣接型についてのあり方を検討することが、本研究のねらいである。

広域連携をなぜ必要とするかについては、隣接型と非隣接型のように連携区域によって異なる。そこで、連携が行政側からの要請なのか、市民や

地域による要請なのかという分類を用いながら、広域連携の区域による相違を整理する。まず、広域連携は、行政要請によるかそうでないかの分類の観点がある。それは、主に市民ないし地域のニーズを中心に考慮したものと行政側の事情によるものとの2つに分けることができる。前者を「積極的要請」、後者を「消極的要請」と呼ぶ。消極的要請は、財政逼迫や単独の基礎自治体では対応ができないなどの理由によるものをいう。

### i. 行政要請による分類

	要請理由	具体的分野
積極的	広域効果	環境、地域計画、協働政策、防災
	市民ニーズ	公共施設の相互利用、越境通学、交通、福祉、医療
消極的	行政効率	情報化（電算処理）、専門職員配置
	財政逼迫	施策全般
	対応不能	介護保険、ごみ処理、大規模防災

(牛山, 2003)

つぎに、行政要請による分類に、連携区域を組み合わせてもものが、以下の表である。連携の区域により、この表は広域連携の具体的事務を類型化できるメリットがある。

### ii. 広域連携区域による分類

	隣接型		非隣接型
	境界区域型	圏域型	
積極的	公共施設の相互利用、越境通学、交通、福祉、医療機関	環境、地域計画、協働政策、防災、高度情報化対策	教育・文化交流、産業振興、都市と農村の交流
消極的	境界区域の整備	専門職員配置、介護保険、ごみ処理	防災（大規模災害）、公共施設利用

(牛山, 2003)

### （３）広域連携の制度体系

広域連携を推進する仕組みは、３つの類型に分けることができる。第１に、地方自治法上の制度によるもの<sup>6)</sup>、第２に要綱などによる制度によるもの、第３としてそれ以外のものである（以下、坂野（2015）参照）。

まず、地方自治法上の制度としては、連携協約（第252条の２）、協議会（第252条の２の２～第252条の６）、機関等の共同設置（第252条の７～第252条の13）、事務の委託（第252条の14～第252条の16）、事務の代替執行（第252条の16の２～第252条の16の4）、特別地方公共団体である一部事務組合（第284条～第291条）・広域連合（291条の２～第291条の13）がある<sup>7)</sup>。連携協約は、自治体が他の自治体と連携して事務を処理するに当たり、基本的な方針と役割分担を定め、締結するものである。協議会は、自治体が共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うものである。機関等の共同設置は、自治体の委員会または委員、行政機関、長の内部組織などを複数の自治体が共同で設置するものであり、事務の委託および事務の代替執行は、自治体の一部の管理・執行を他の自治体に委ねるものである。ただし、前者の場合、委託した事務の責任・権限は受託自治体に移る。それに対し、後者では、当該自治体の責任・権限は維持される。一部事務組合は、自治体がその事務の一部を共同処理するために設ける特別地方公共団体である。広域連合は、自治体が広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体であり、国または都道府県から直接に権限・事務の移譲を受けることができる。

つぎに、要綱などによる制度としては、広域行政圏・定住自立圏、地方生活圏、医療圏、老人福祉圏域などがある。たとえば、広域行政圏は、旧自治省（現経務省）の「昭和44年度広域市町村圏振興整備措置要綱」に始まった制度である。

最後に、その他としては、事実上の協議会、行政協定、公の施設の共同利用、公益法人の共同設置などを挙げることができる。



## i. 地方自治法上の広域行政制度の特徴

	法人格	議会	権限移譲	選挙	直接請求
連携協約	×	×	×	×	×
協議会	×	×	×	×	×
機関等の共同設置	×	×	×	×	×
事務の委託	×	×	○	×	×
事務の代替執行	×	×	×	×	×
一部事務組合	○	○	×	×	×
広域連合	○	○	○	○	○

## ii. その他の広域行政制度の概略

	設立目的	法的性格と特徴
事実上の協議会	複数の市町村にわたる広域的な行政課題への対処	法令等によらず任意設置可能 活動内容は法上の協議会同様
協定	複数の市町村間で一定事項につき協力を約す	公法上の契約
公の施設の共同利用	公共施設を相互の住民の利用に供す	合意に基づき、個々の市町村が所要の準備を整える
公益法人の共同設立	複数の市町村間での公益事業の共同実施	行政権限を有さず 法人制度活用

(埼玉県『彩の国広域行政（広域行政活性化マニュアル）』参照)

## 2. 広域連携の新しい展開

広域連携は、これまで隣接型を中心に制度的な整備が行われてきた。境界区域型、圏域型を中心とした制度設計がなされたといえる。従来の広域行政圏は定住自立圏へ、そして自治体側からの要請で地方中枢拠点都市の制度が新設された（この制度は、連携中枢都市圏へと名称を変える）。しかし、阪神淡路大震災に始まる大規模災害に備え、非隣接型の連携も少しずつ進むようになった。この流れは、東日本大震災以降、急速に加速する。隣接型および非隣接型いずれにも、企業、NPOなどの多元的な主体が活

動している。今後、このような民間活力をどのように連携に取り入れるかという制度設計が求められよう。

### （１）隣接型

従来からの広域連携の仕組みは、隣接型を前提としたものであった。歴史的な流れからも、近隣の自治体間で行政課題を解決するために創設され、現在に至っている（伊藤，1997：111-115）。日本では、合併と広域連携が繰り返されながら、広域化する住民ニーズなどに対応してきた（坂野，2015）。隣接型の連携も、協議会方式、事務委託、一部事務組合などの活用が進められていった。そして、隣接型の広域連携ないし広域行政政策は、1960年代後半から推進された広域行政圏に結実する。広域行政圏は、広域市町村圏と大都市周辺地域広域行政圏からなり、2008年12月、総務省が「定住自立圏構想推進要綱について」という通知を出すまで、その役割を果たした<sup>8)</sup>。

広域行政圏は、圏域設定、その推進機関（広域行政機構）の創設、その計画策定という手順をたどる。広域行政圏を引き継いだ定住自立圏も、圏域設定、推進主体（中心市）確定、定住自立圏共生ビジョン策定と同様な手続きを採る。そのため、これらを圏域型の広域連携とする。これらは、いずれも「古くからある一部事務組合や協議会方式を基本としながら、圏域の指定を受けた特定の自治体が、道路や生活関連施設、ならびに、文化やスポーツの各種事業を共同して実施していこうとするもの」である（中邨，1994a：117）。

以下、隣接型の新しい流れといえる定住自立圏、それとともに活用が期待される地方中枢拠点都市について述べていきたい（坂野（2015）参照）。

#### ①定住自立圏

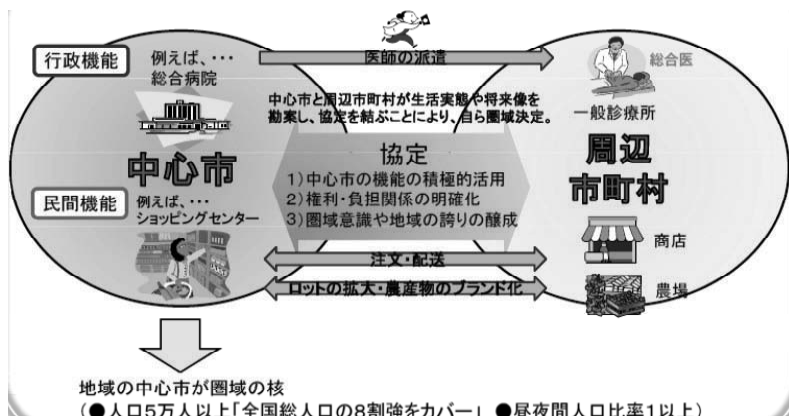
日本では、今後、総人口は急激な人口減少が予想され、少子高齢化も加速する。2005年からその30年後には、三大都市圏は約530万人減少し、地

方圏は約1,178万人という大幅な人口減少が見込まれている。三大都市圏も地方圏も人口が減少するという「過密なき過疎」の時代の到来にあって、地方圏の将来は極めて厳しいとされる（以下、「定住自立圏構想推進要綱」参照）。こうした状況の中、地方圏において、安心して暮らせる地域を各地に形成し、地方圏から三大都市圏への人口流出を食い止め、三大都市圏の住民にもそれぞれのライフステージやライフスタイルに応じた居住の選択肢を提供し、地方圏への人の流れを創出することが求められる。そこで、登場するのが、定住自立圏である。これを圏域設定、推進のための主体（中心市）、定住自立圏共生ビジョンの策定という手続きに沿ってみていきたい。

まず、定住自立圏の設定は、中心市と周辺市町村が、自らの意思で1対1の協定を締結することを積み重ねる結果である。つまり、どのように圏域を設定するかは、各市町村の意思によることになる。つぎに、推進のための主体は、中心市である。定住自立圏における中心市とは、三大都市圏の区域外であり、人口が少なくとも4万人を超え、その昼夜人口比率が1以上の市であって、中心市宣言を行ったものである。中心市宣言とは、周辺にある市町村と地域全体における人口定住のために連携しようとする中心市が、圏域として必要な生活機能の確保に関して中心的な役割を担う意思を有すること等を明らかにし、規定する事項を記載した書面（「中心市宣言書」）を作成し、公表することをいう。中心市宣言を行った中心市と、その周辺にある市町村が、1対1で、人口定住のために必要な生活機能の確保に向けて、連携する具体的な事項などを定めた協定（定住自立圏形成協定）を締結することにより、定住自立圏は誕生する。最後の定住自立圏共生ビジョンは、その中心市が民間や地域の関係者を構成員として、中心市が開催する協議・懇談の場（「圏域共生ビジョン懇談会」）にて検討し、各周辺市町村とそれらの市町村に関連する部分について協議を行い、策定される。ここには、定住自立圏の将来像、具体的取組み、そして期間（お

おむね5年間)等が明記される。

定住自立圏では、圏域ごとに「集約とネットワーク」の考え方に基づき、中心市で圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備する。そして、周辺市町村では、必要な生活機能を確保し、農林水産業の振興や豊かな自然環境の保全等が図られる。このように、中心市と周辺市町村とが、互いに連携・協力することにより、圏域全体の活性化が目指されることになる。



(総務省HP : [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/teizyu/pdf/080516\\_11.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/pdf/080516_11.pdf))

## ②連携中枢都市圏

2014年12月、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定された。これによって、地域の広域連携に関し、従来から複数存在してきた圏域の概念を「連携中枢都市圏」に統一することとなった。2015年1月、総務省は「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」の一部改正を行い、都市圏の名称を「地方中枢拠点都市圏」から「連携中枢都市圏」に改めた。そして、同省は、改正後の「連携中枢都市圏構想推進要綱」に基づき、連携協約を締結し、連携中枢都市圏ビジョンを策定した中枢都市・連携市町村の取組に対する財政措置について、その概要を公表した(総務省HP : [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/teizyu/pdf/080516\\_11.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/pdf/080516_11.pdf))

[soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei03\\_02000026.html](http://soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei03_02000026.html)。

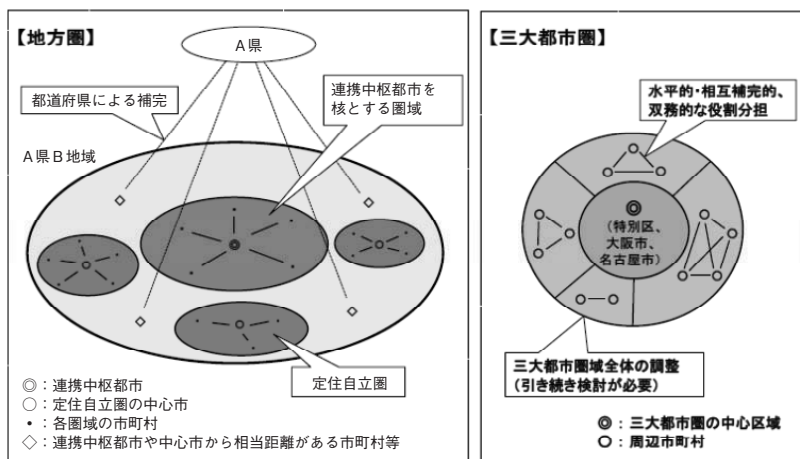
まず、地方中枢拠点都市とは、原則、三大都市圏以外で、人口20万以上かつ昼夜人口比率1以上、その地方圏において相当の規模と中核性を圏域の中心都市である。政令指定都市または中核市が、「圏域全体の将来像を描き、圏域全体の経済をけん引し圏域の住民全体の暮らしを支えるという役割を担う意思を有すること等を明らか」にする「地方中枢拠点都市宣言」を行うことにより創設される（『地方中枢拠点都市圏構想推進要綱』平成26年8月25日（総行市第200号））。その後、連携協約が締結され、「地方中枢拠点都市圏ビジョン」が策定されることになる。

この制度は、2013年3月、姫路市が幹事市となり、人口50万人から100万人の政令指定都市・中核市の6市（新潟市、浜松市、熊本市、宇都宮市、東大阪市、松山市）に呼びかけ、広域連携のあり方やこれらの都市に共通する様々な地域課題について意見交換を行うため、「中枢拠点都市研究会」を発足する。姫路市は、地方の拠点都市が広域的に雇用の場と都市の魅力を生み出すことを通じて地域を活性化し、大都市への若者の人口流出を止め、日本が直面する人口減少・少子高齢社会の問題に対するモデルケースとなることを目指し、同年5月、国に対して地方中枢拠点都市制度の創設と財政措置を提言した。これらを通して、同年6月、第30次地方制度調査会は、本市の提言どおり、「地方中枢拠点都市」の創設を答申し、総務省は地方自治法を改正するなど制度と財政措置の具体化が進められることになった（姫路市HP：[http://www.city.himeji.lg.jp/s10/2212203/\\_31675.html](http://www.city.himeji.lg.jp/s10/2212203/_31675.html)）。地方中枢拠点都市制度は、下図のように、定住自立圏制度を前提とし、併用が考えられた。それ以外の地域では、広域自治体である都道府県の役割が期待されていた<sup>9)</sup>。

2015年1月、総務省はこの制度を改正した。要点としては、3つであった（以下、総務省HP：[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000337015.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000337015.pdf)）。第1に、都市圏の名称の改正であり、「地方中枢拠点都市圏」を「連

携中枢都市圏」に改める。第2に，都市圏構想の目的の改正であり，これは「集約とネットワーク化」を「コンパクト化とネットワーク化」に，「地方が踏みとどまるための拠点」を「活力ある社会経済を維持するための拠点」に，「高次都市機能の集積」を「高次都市機能の集積・強化」にそれぞれ改めた。そして，第3に，経過措置として，改正前に行った地方中枢拠点都市宣言を連携中枢都市宣言とみなすことである。つまり，連携中枢都市圏は，基本的には地方中枢拠点都市圏を踏襲したものである。

新たな広域連携イメージ図（市町村間の広域連携と都道府県による補完）



（総務省HP（[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000245827.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000245827.pdf)）参照）

## （2）非隣接型

2011年の東日本大震災は，日本の防災対策の弱さを露呈した。その結果，姉妹都市および防災協定を締結し，非隣接型の広域連携を図る動きがみられる。

### ①新たな潮流

東日本大震災以降，姉妹都市などから発展する広域連携，広域行政に期待が高まっている。ここでは，災害時の応援協定について，松戸市の例

をみながら、非隣接型の広域連携の現況を考えていきたい。非隣接型では、防災協定という個別的協定から多角的な連携へと発展する可能性を秘めている。非隣接型では、行政協定および人事交流などといった行政側からの取り組みが先行することが多い。それをいかに持続可能なものへと発展させることが課題となっている。

阪神淡路大震災以降の大災害は、日本に大きな被害をもたらした。今回の災害対応時、復旧時などにおいては、被災地の支援に大きく寄与したのは、市区町村による水平的連携であった。従来型の支援の考え方では、国、広域自治体、基礎自治体という垂直的な支援により、災害被害の軽減が図られることになっていた。だが、実際は、国を介した要請に基づく垂直的支援は、十分に機能しなかった。それに対して、基礎自治体同士の水平的な支援および連携が大きな役割を果たした（以下、牛山（2012）、幸田（2014）参照）。

そのなかでも、「応援協定」に基づく支援が効果的であった。これは、基礎自治体同士が防災の相互応援を行う旨の協定を結んでおり、それに基づいて支援を行うというものである。自治体間の相互応援協定、同規模自治体の応援協定、姉妹都市など縁のある自治体同士の応援協定、スクラム支援などに分類される（幸田、2014）。

参考までに、千葉県松戸市の隣接型・非隣接型の災害協定およびその内容を示すと、以下のようになる<sup>10)</sup>。

自治体間の応援協定は、阪神・淡路大震災をきっかけとして、その重要性が認識された。阪神・淡路大震災の1995年12月、災害対策基本法の一部が改正された。「国及び地方公共団体は相互応援に関する協定の締結に関する事項の実施に努めなければならない」とされ、全国的に応援協定の締結が進んだ。1996年、松戸市でも、県内の基礎自治体での災害応急対策全般の相互応援協定が締結されている。現在、全国の約9割の基礎自治体が協定締結を行っており、相当程度、全国に広がっている。このうち、境界

災害協定一覧（防災関係機関等との協定）

災害協定名	協定先（協定年月）	協定内容
災害時における千葉県内市町村間の相互応援に関する基本協定	県内市町村 (H8.2.23)	災害応急対策全般の相互応援 ※実施要領あり
災害時における東葛飾地域市町間の相互応援に関する協定	東葛飾地域市町 (S50.7.24)	給水、食料等供給、医療救護等の相互応援
災害時における応急活動の相互協力に関する覚書	松戸郵便局 (H10.1.14)	情報収集、施設・用地の提供等の相互協力
千葉県水道災害相互応援協定	県内水道事業者等 (H7.11.2)	水道災害相互応援
緊急応援給水に関する協定書	千葉県 (S61.10.31)	応援給水
緊急応援給水に関する業務協定	流山市 (S61.11.1)	応援給水
災害時における松戸駐屯地の使用に関する協定	陸上自衛隊松戸駐屯地 (S53.3.1)	陸上自衛隊松戸駐屯地を使用
災害対策基本法に基づく通信設備の優先利用等に関する協定	千葉県警察本部 (S39.9.15)	通信設備の優先利用
災害時における相互応援に関する協定書	さいたま市 (H17.3.25)	相互応援
災害時の情報交換に関する協定	国土交通省 関東地方整備局 (H22.12.16)	一般被害状況、公共土木施設の被害状況、他
災害時における相互応援に関する協定書	愛知県小牧市 (H24.2.3)	相互応援
災害時における相互応援に関する協定書	富山県高岡市 (H24.2.9)	相互応援
災害時における相互応援に関する協定書	鳥取県倉吉市 (H24.2.17)	相互応援
災害時における相互応援に関する協定書	東京都葛飾区 (H24.7.31)	応援協定

（松戸市HP：[http://www.city.matsudo.chiba.jp/kurashi/anzen\\_anshin/sonae/bousai\\_taisaku/bousaieikaku.files/201393182849.pdf](http://www.city.matsudo.chiba.jp/kurashi/anzen_anshin/sonae/bousai_taisaku/bousaieikaku.files/201393182849.pdf)）

区域型および非隣接型の広域連携である、他の広域自治体の基礎自治体との協定締結数は、その半数弱にとどまっている。

非隣接型、こと、距離の離れた自治体同士の応援協定は比較的少なかった。東日本大震災の超広域災害により、広範囲に自治体が被災した教訓からも、同時に被災する可能性の低い地域との相互応援協定は重要であり、



今後、さらに積極的に取り組んでいかなければならない。

約50万人の人口を抱える松戸市では、災害時における市民の安全確保のため、非隣接型である広域連携を目指した。その取り組みは、2012年2月に結実する。愛知県小牧市（約15万人）、富山県高岡市（約17万人）、鳥取県倉吉市（約5万人）との災害時における相互応援協定の締結である。

災害時のみ、協定があるから、支援を求めるのみというのは、行政としても、心苦しいところがある。そのため、日頃からの付き合い、すなわち日常交流が重要となってくる。非隣接型においては、まずは、行政を中心とした人事交流が先行することになろう。財政的に厳しい自治体において、職員派遣の余裕がない場合もある。そこで、担当者による会議、合同職員研修、教育文化交流など、行政を中心とした交流が行われることが多い。非隣接なだけに、後述するように、これらをどのように続けていくかが、後述するように、松戸市をはじめ基礎自治体の課題になってくる。

## ②非隣接型の特徴

非隣接型は、遠距離の自治体間との連携であるため、日頃からの顔の見える交流がむずかしい。そこで、非隣接型では、その枠組みを維持するための長所が強調されなければならない。非隣接型の利点を簡潔にあげるならば、距離が離れているゆえのお互いの地域資源の活用である。防災協定、経済振興、文化交流、施設利用など、順を追って、考察する（以下、坂野（2015）参照）。

防災協定については、大災害であればあるほど、近隣の自治体であれば、同時に被災する可能性が高い。それよりも、遠方の自治体のほうが応援を期待することができる。その際、食糧、飲料水などに加え、避難施設提供など、さまざまなメリットがある。

経済（産業）振興については、都市の有する人口や購買力を背景に、地元へ経済効果を希望する場合は多い（東京都市町村自治調査会、2014）。各地域が比較的優位に立つモノを重点的に輸出することで、経済厚生は

高まり、すべての地域が自由貿易から利益を上げることができるという考え方とも合致する。都市圏以外の自治体にとっては、交流を実施することにより、地域活性化が見込まれ、多くの政策課題の解決につながる。一方、都市圏の自治体については、それ以外の自治体と交流するメリットがみえにくい。しかし、都市圏にはない環境や課題から学ぶことも実は多い<sup>11)</sup>。自治体では産業振興に含まれることが多い観光事業などについても、両者の資源を大いに活用できる。

施設利用については、従来は、都市圏の自治体の保養所などがそれ以外の地域に作られ、市民の憩いの場として活用されてきた。しかし、財政難の折、多くの自治体は、公立保養所の維持管理ができなくなっている。「無駄なハコモノ（施設）」という市民の批判を浴びることもある。結果として、保養所などは閉鎖されるようになってきた。そこで、いま注目を浴びつつあるのが、保養地型特養構想である。これは、杉並区と南伊豆町との自治体間連携により結実した新しい広域連携（非隣接型）のかたちである。

日本全国で、高齢化が進展する中、今後、都市部では75歳以上の人口が急速に増加することが予測されている。そのため、都市部においては、特別養護老人ホーム（以下、「特養ホーム」という）はいっそう需要が見込まれている。都市部では、特養ホームの建設に必要な大規模な土地の取得は難しい。その解決策として、杉並区は、南伊豆町にある旧杉並区立健康学園（身体虚弱等の児童の入寮・教育施設）の跡地などを活用した特養ホームを整備する。国の規制緩和を含め、この構想は実現に向かっている（杉並区HP：<http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/file/261211minamiizutokuyoukyouteiteiketu.pdf>）。この構想では、杉並区および南伊豆町いずれにメリットがあるとされる。まず、杉並区にとっては、特養施設が確保できること、ヒト・モノが相互交流できることにより観光振興・地域活性化が期待される。南伊豆町にとっても、雇用創出、地産池消の拡大、

これによる地域経済の活性化、杉並区同様の観光振興・地域活性化が期待されている。端的に言えば、杉並区は、ヒトはいる（カネもある）が土地はない。南伊豆町は、土地はあるがヒトはいなくなっているということだろう。お互いの長所を活かした非隣接型の広域行政の代表例ともいえる。

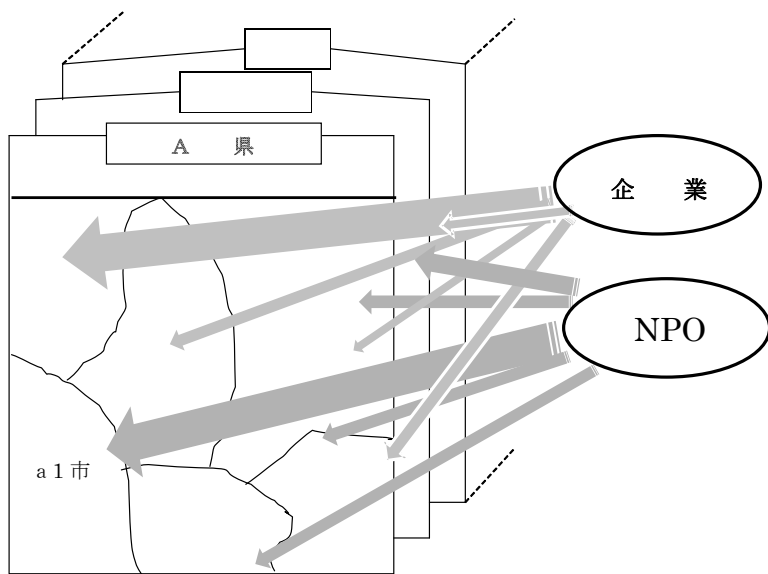
このように、遠距離である自治体間の連携は、少なからず、メリットがある。それをさまざまな問題を解決し、その枠組みを維持しながら発展させる、つまり持続可能な発展につなげていくことが課題となる。

### （３）民間活力の必要性

市民、民間団体、NPOなどは、日常的に広域的なネットワークを作っている。たとえば、企業などは行政区域にとらわれるようなことはなく、積極的に、基礎自治体の境界を（市際）、広域自治体の境界を（県際）、そして国の境界を出て活動する（国際）。まさに、「際」限なく、活動する主体である。このようなことは、NPO、市民にもいえるようになってきた<sup>12)</sup>。このような民間活力の活用は、境界区域型および圏域型といった隣接型だけでなく、非隣接型の広域連携においても、行政だけではできない市民のニーズに応える。それゆえ、定住自立圏においても、広域および狭域を含め、さまざまな活動主体の役割が期待されている。定住自立圏構想は、行政だけでなく、NPOや企業といった民間の担い手を含め、相互に役割分担し、連携・協力することにより、地方圏への人口定住を促進することを謳っている<sup>13)</sup>。

さまざまな活動主体の活力、知識、情報は公共サービスにおける力となる。際限なく活動する主体を行政がいかに育成し、自らの連携・協働のパートナーとするかがこれからの広域連携を推進、そして継続させるカギとなる。こうしたさまざまな主体が活動しやすいような重層的なガバナンスに配慮した制度設計が求められる。これらの主体は、各ガバナンスの架け橋となり、多元的なネットワークをさらに複雑なものにする。階層の異

なるガバナンスだけに限ったことではなく、後述するように、異なる地域にもこれらの主体が結節点となることある。多元的な主体の活動は、広域的なガバナンスをよりスムーズに行うための起爆剤となろう。もちろん、その逆も考えられる。1つのガバナンスの多元的な活動主体のいくつかは、多くのガバナンスの成否を握ることになるかもしれない。たとえば、あるNPOが重層的なガバナンスの橋渡しとなり、それぞれのガバナンスの調整的な役割を果たすこともある。いくつかの自治体では、このようなことが現実に起こっている。その結果、それぞれの地域が活性化していることもある。



重層的なガバナンス

### 3. 非隣接型の連携のあり方

隣接型の広域連携は、いわばご近所の付き合いができる。逆にいえば、日頃の付き合いをしなければならぬ関係にある。しかし、非隣接型のそれは、自治体同士が付き合う意思がなければ、長続きしない。人間の心理と同じで、日頃からのお付き合いがないと、「困った時だけ助けてくれ」というのは感情的にもつらいものがある。自治体関係者は非隣接型の重要性を認識しているが、いかに距離のある自治体同士が日々の付き合いができるかが問われることになる。この章では、遠距離の付き合いを成功させる、つまり非隣接型の連携を持続可能な発展につなげるポイントを考えてみたい。

#### (1) 非隣接型の実態

##### ①非隣接型の現況

非隣接型の広域連携において、日頃からの付き合い、すなわち顔の見える付き合いがどれくらいできているかにより、連携のありようが変わる。ここでは、「自治体同士は日頃の付き合いはできているのか？」という問いを念頭に、いくつかの基礎自治体のヒアリングに基づき、論を進めていく<sup>14)</sup>。

結論からいえば、多くの自治体は、日頃からの付き合いができていないがたい。非隣接型の連携対象は、広域行政の観点からは、ほとんどの場合、防災などである。産業振興もあるが、大震災を経験した日本では、前者のほうが急を要する。

東日本大震災時、第一陣として、迅速に被災地に支援活動を行ったのは、何らかの縁がある自治体であった。防災協定を締結している自治体はもちろんのこと、姉妹都市、友好都市などといった関係にあった自治体（「姉妹都市」と総称する）もすぐに支援に向かった。そのため、非隣接型の広

域連携の相手としては、防災協定などを締結している自治体以外に、姉妹都市提携を行っている自治体も含めて考える必要がある<sup>15)</sup>。実際、スクラム支援を展開した都内の基礎自治体も上述の考えに基づき、広域連携を展開している。

非隣接型に関わらず、広域連携では、自治体の行政部門に連携をとるイニシアティブがある。直接的に、ある自治体の行政部門が他の自治体の行政部門に働きかけることがあろう。政治家や一般市民を含め、キーパーソンとなる人物が自治体間をつなぐこともある。あるいは、企業や大学の所在地が自治体間をまたいでおり、自治体交流のきっかけとなることある。そして、歴史的なつながりによる姉妹都市交流などにより、広域連携の基盤が作られてきたところもあった<sup>16)</sup>。非隣接型のカギとなる行政協定は、議会の議決が求められることから、いかに議員に説得力があるかが問われる。そのため、つながりの深さやメリットなどの連携の理由が問われることになる。

以下、非隣接型の連携を行っている5基礎自治体のヒアリングに基づいて、特徴的な項目を整理してみた。

非隣接型における日常交流

	行政の 交流度	民間の 交流度	首長		連携担当 部局	非隣接型 防災協定	国内姉妹 都市等	その他の 協定など
			契機	交流				
A区	高	低	○	○	○	○	○	○
B市	低	高	×	×	×	○	○	○
C市	低	低	×	○	×	○	×	○
D市	低	低	○	×	×	○	×	○
E市	低	低	○	×	×	○	○	○

(ヒアリングに基づき筆者作成)

表の中で、「行政の交流度」とは、当該協定などの所管課だけでなく、年間に連携自治体合同の勉強会や研修などを行っているかについてみたものである。基本的には、花火や祭りなどのイベントに、首長および所管課

等をお互いに招聘している。また、それぞれの自治体は防災協定を締結している東北の被災地の自治体には職員派遣を行っている。「民間の交流度」とは、民間企業やNPOなどの民間交流の高低を示している。学童の相互交流などは、姉妹都市であった自治体間では行われているが、東日本大震災前後に防災協定を締結した自治体間では、子どもの交流も行われていないところが多い。ただし、お互いのイベントに、民間人が参加するような交流を開始した自治体もある。

つぎに、「首長」では、「契機」は、広域連携を行う際、首長がリーダーシップを発揮したか、行政主導かを示し、「交流」は首長が相手自治体と積極的に日頃の交流を望む意思があるかどうかを表している。二者択一的に、「○」「×」で記しているが、「×」は行政主導であるか、より行政が積極的であることを意味している。震災があったため、否定的な首長はいないようである。

「連携担当部局」は、交流窓口としての機能を果たす担当部局があるかどうかである。ほとんどの自治体で交流の窓口となるのは、それぞれの協定などの所管課であり、一元的に交流担当窓口となる課をもつ自治体はほとんどない。結果として、自治体間の交流担当窓口が乱立する。

以下、災害時相互応援協定などの防災協定があるか、国内で姉妹都市連携を結んでいる都市があるか、産業などのその他の協定を結んでいるかという順になっている。

5 基礎自治体は、いずれも防災協定などの公法上の契約である「協定」を結んでいる。しかし、その経緯は、元来、姉妹都市提携を結んでいた自治体から防災協定につながったものと、紹介などとさまざまである。そのため、日頃のお付き合いも、以前から続いていたものか、そうでないかによって異なっている。

## ②架橋的存在

非隣接型の広域連携では、協定などの架け橋になったのは、誰なのかが

その後の交流の維持・継続に大きく関係している。上述したように、非隣接型の連携における協定などは、議会の議決が求められることから、議員に対する説得力がなければならない。たとえば、ある議員が両自治体の架け橋になろうとして、失敗することもある。このことは、姉妹都市提携も同様である。重複する場合もあるが、上掲の自治体の防災協定締結に限って言えば、キーマンはどのような人物なのかを高い順からみると、首長、行政職員、市民（企業、NPO、スポーツ指導者ら）、議員、その他となっている<sup>17)</sup>。これらのうち、公民主導を問わず、交流が活発に行われているのは、民間の交流が活発化している自治体間である。後述するが、これは、人事異動などにより、担当者が変わる行政よりも、民間ベースのほうが顔の見える付き合いになることに由来する。そこで、民間ベースで交流が活発化している1つの例を述べる（以下、坂野（2015）参照）。

松戸市では、2012年2月、鳥取県倉吉市と災害時相互応援協定を締結した。その背景には、梨を通じた自治体間の交流の歴史があった。これは、鳥取県名産となっている二十世紀梨が、松戸市で誕生したことによる。また、倉吉市出身の元横綱琴桜が松戸市に「佐渡ヶ嶽部屋」を構えたこともあり、両市の交流が進むことになった<sup>18)</sup>。2001年、倉吉市では、多くの松戸市民を迎え、鳥取二十世紀梨記念館のオープニングセレモニーを行った。二十世紀梨が鳥取県に導入されて100周年を迎えた2004年には、「松戸市民劇団」と、倉吉市の「市民劇団みく」が両市を会場とし、合同公演を実施した。同年、「梨（あり）の実交流宣言」を行い、2001年から実施されている小学生による交流、松戸まつり（倉吉市及び鳥取県の特産物の販売）への参加は継続して実施されてきた。このように、両市の広域連携は、行政同士のイベントから民間主体のつながりへと発展していった。この交流は、次第に民間ベースのものとなっていく。東日本大震災により、防災の観点から、非隣接型の広域連携が松戸市で急きょ求められた。その際、倉吉市と民間交流を続けてきた市民劇団の座長が、倉吉市との懸け橋となっ



たのである。彼女は、市民劇団の公演などのため、毎年、倉吉市に赴き、農家、企業家、行政職員らの地元の方々と交流を続けてきた。そして、鳥取県、倉吉市、松戸市の観光大使となり、現在も活躍している。

利益による相互依存関係、すなわち「Win-Winの関係」を築くことも重要である。しかしながら、それを含め、自治体間の架け橋が、人なのか、利益なのか、歴史なのかということが問われる。広域連携が成立するための正当な理由も必要であるが、地道ともいえる長い期間をかけた付き合いがない場合は、非隣接型の場合、防災協定だけがあり、つながりそれ自体がなくなってしまう可能性がある。その意味で、松戸市の市民劇団座長の存在は、現在も、倉吉市だけでなく、他の自治体交流との結節点となっている。

## （２）持続可能な発展のために一課題と展望

協定を結んだから、自治体同士が顔の見える付き合いをしないのは、連携をスムーズに進展させない。連携自治体間のつながりないしは絆をどのように続けていけばよいのかが、ここでのねらいである。まず、非隣接型の連携を行っている自治体同士が日頃からの交流をしなくなる要因をみていく。それは、距離的なことなどに由来するものであろう。つぎに、これらを踏まえて、継続的な交流・連携が行われるような手掛かりを検討してみたい。

### ①非隣接型の課題

非隣接型の広域連携を充実したものにするためには、遠距離同士の付き合いが必要である。遠距離だけに、非隣接型の連携は脆弱になってしまうところがある。姉妹都市などにみられるように、非隣接型の場合、いったん締結が行われても、有名無実になることもある（東京市町村自治調査会、2014：3）。非隣接型の連携において、重要であると考えられる日頃からの付き合いができなくなる要因、すなわち交流の阻害要因を考えてみたい

(以下、坂野 (2015) 参照)。

非隣接型の連携を行っている自治体の交流を阻害する要因としては、3つ挙げることができる。距離、組織、財政である<sup>19)</sup>。

第1の距離的要因については、遠方の自治体間の交流は近隣自治体とは異なり、頻繁にはできない可能性がある。日常的に交流が求められる隣接型とは違い、とりわけ、必要性がない場合もある。

第2の組織的要因とは、自治体をはじめとした行政組織は、人事異動があり、担当者が数年ごとに変わる。上述にあったように、自治体としては、松戸市と倉吉市との交流が進展しなかったのも、このことが大きく影響している。また、行政のタテ割り体質や新しい担当者が交流に対してやる気があるかないかという意識も大きく作用する。このことは、非隣接型の連携に関わらず、行政そのものに関わる大きな問題である。

第3の財政的問題は、行政の場合、予算措置のために、手間暇がかかる。国際交流をはじめ、文化交流事業などの予算は軒並み削減される傾向がある。また、多くの自治体は台所事業が苦しく、行革の折、人員削減を推進してきた。その影響もあり、職員数が少ない中、交流先に派遣する人材も時間もないことがある。

姉妹都市の交流が促進されないように、行政組織内部の問題として、役所内の交流促進体制が整備されていないことは多い。たとえば、防災協定を所管する防災担当課員が交流のノウハウがないこともありうるし、行革などの職員減により、防災担当課以外の職員らも日々の業務に追われ、交流を行うこともままならないことも事実である。その結果、協定先の自治体とそのための交流事業などを、担当者以外の行政組織内外の人々が周知していないことも多い<sup>20)</sup>

## ②持続可能な交流

広域連携をいっそう充実させるためには、日頃からの自治体間交流を持続し、そのつながりを密なものにしていくことが肝要である。非隣接型連

携を行っている自治体間における交流は継続しがたい。このような状況を乗り越えるために、概して、3つの連携継続の提言をしたい（以下、坂野（2015）参照）。

まず、制度化である。これは、ある程度の制度的な枠組みを作って、交流ないし連携を慣例化する試みである。連携の仕組みづくりという点では、個別的な自治体間交流を一元的に行う交流担当課を作ることも重要だろう。つまり、タテ割りではなく、組織横断的な交流担当組織を作ることである。従来から、広域連携の手段である行政協定、法上ないしは事実上の協議会、公の施設の共同利用などが行われてきた。今後、もっとも効果的と思われるのが、スクラム支援の成果ともいえる5自治体の共通条例である「災害時相互支援条例」の制定である<sup>21)</sup>。スクラム支援（会議）とは、杉並区が災害時相互援助協定に基づき、南相馬市を支援する際に、杉並区が災害時相互応援協定を締結している群馬県東吾妻町、新潟県小千谷市、北海道名寄市とともに、物資の提供や被災者の受け入れなど、南相馬市に対する様々な支援に取り組んだものである。これらの自治体の立場から、被災自治体に対して迅速かつ的確な支援を行っていく仕組みとして「災害時相互援助条例（仮称）」を、当会議のメンバーと南相馬市で同時に制定を目指していくことを確認し、2013年、杉並区を含めた5自治体で、ほぼ内容を一にした「災害時における相互支援に関する条例」（「災害時相互支援条例」）が制定された。枠組みを作ることにより、非隣接型の広域行政においても、定期的で、継続的な交流・連携が期待される。杉並区では、交流を組織横断的に行う交流課を作り、防災や企画をはじめとした個別の担当課を総合調整しながら、交流を図っている。

つぎに、行政主導から民主導への流れを創出することである。つまり、行政が広域連携を始めたとしても、市民やNPOなどの民間レベルの交流につなげていくことである。緩やかなネットワークを構築ともいうことができる。松戸市のように、行政がまずきっかけを作ったが、担当者の異動

などで、お互いの顔がみえなくなり、自治体間の交流は停滞した。その後、梨農家、市観光協会、そして学校が中心となって、倉吉市との民間交流を進めてきた。その結果、広域連携へと展開することになった。現在、上述したように、重層的なガバナンスが誕生しつつある。問題となるのが、それぞれの圏域を超えて、活躍する主体の存在である。それぞれの圏域を超える多様な主体は、重層的なガバナンスの橋渡しとなる。また、それらの主体のうち、これから中心となることを期待されているのがNPOである。日本では、NPOにおいても、組織というよりも、リーダーとなる人材がその活動をけん引している。このような各ガバナンスの橋渡しとなる主体を支援し、活躍できるような広域連携の仕組みを創出することも今後の制度設計には求められよう<sup>22)</sup>。自治体間の連携は、行政だけでなく、その区域にある多様な主体との連携をも含むのである。

最後に、繰り返しになるが、相互依存関係、すなわち「Win-Winの関係」に互いにもっていくように、お互いの強みと弱みを把握することである。セールスポイントの明確化ともいえる。それは、行政だけではなく、民間の強みと弱みも見つけ出すことが重要である。しかし、現実には、自治体間には温度差があり、相互依存関係を築くことはむずかしいこともある。その際、自治体間の担当者の熱意により、それが実現したこともある。また、インターネットが進み、SNSなどが盛んな若年者たちは、ネットによる情報発信に敏感である。その結果、思わぬ交流の成果が生まれるかもしれない。その際、学校での互いの地域および文化の教育は、自治体間交流・連携の強いきずとなるだろう。

以上のように、継続的な、すなわち持続可能な交流体制を築き、公民いづれも互いを補完するヨコ（水平的な）のネットワーク、すなわちソーシャル・キャピタルを構築することが肝要である。このようなガバナンスの仕組みは、1対1ではなく、複数の自治体によってかたちづけられることが望まれる。なぜならば、複数の自治体により、お互いを補完したほう

がより補完性が強いからである。その際、対等な関係にあっても、地理的、財政的、規模的に中核となる自治体の存在が非隣接型の持続可能な連携にも必要である<sup>23)</sup>。そして、行政経営基盤も強化され、自治体の政策課題の解決にこのソーシャル・キャピタルが活かされる日も近い。

## おわりに

従来からの広域連携は、隣接型が中心であった。地方中枢拠点都市の考え方も、隣接型の連携を基本とし、連携協約の制度も整備された。しかし、今後起こりうる人口減少、さらに被災地が広範にわたる大規模災害では、近隣自治体による隣接型の連携では対処できない。

今回、非隣接型の広域連携を扱い、その連携をより強固なものにするためにも、日頃からの付き合いが重要であると説いてきたが、隣接型の連携が不要であるわけではない。隣接型、非隣接型の広域連携があって、はじめて地域住民を安全・安心させるサービス体制が整う。要は、いずれの連携も重要ではあるが、これまで非隣接型の連携は隣接型のそれに比べて取り上げられることが少なかった。

平成の大合併が落ち着いた時点で、東日本大震災が起きた。皮肉にも、合併前の旧市町村が姉妹都市などのお付き合いしてきた関係が大震災によって、防災協定などで復活した。かつての旧市町村が培ってきた歴史は、合併後も財産として生きている。非隣接型の自治体間連携は、離れているからこそ、信頼、きずな、お互いさまの意識が必要となる<sup>24)</sup>。企業連携においても同様なことがいわれている。

今回は、大規模災害を前提とした広域連携の議論が中心であった。しかし、防災だけでなく、現在進められているような少子高齢化対策、観光戦略など、地方創生の観点からも論ずることができる。多元的な活動主体は、基礎自治体内におけるローカル・ガバナンスを超えたトランス・ロー

カル・ガバナンスへとその活動範囲を伸ばしている。日頃からのお付き合いを重視するならば、行政だけでなく、圏域を超える民間の力を活用することが何より重要であろう。公民いずれも、これからの時代は競争から連携へと方策を変え、行政においては、隣接・非隣接の連携により、行政需要の高度化・多様化に対応しなければならない。まさに、ビジョンを持ちながら、手探りで進まなければならない時代が到来している。

## 付記

この論稿は、日本行政学会2015年度研究会分科会D「自治体における参加・協働・紛争—ローカル・ガバナンスの諸相」(2015年5月10日)の予稿集を加筆・修正したものである。

## 注

- 1) 中邨(1994a)は、日本における広域行政の展開を考慮し、広域行政を4つに類型に分ける。1つは、合併・吸収(Consolidation/Annexation)、2つ目は、広域行政機関(トロント方式)、3つ目は、契約方式(レイクウッド・プラン)、4つ目は、都市協議会(Council of Government)である。これは、ラディカルなものから穏健なものへと列記されている。20年前のこの諸形態は、現在も広域行政に知見を与える。
- 2) たとえば、今川ほか(2007)など参照。
- 3) 地方自治法第2条第5項では、広域自治体である都道府県の役割として、広域にわたるもの(広域事務)、市町村に関する連絡調整に関するもの(連絡調整事務)、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるもの(補完事務)の3つが挙げられている。都道府県は、広域行政の担い手として本来想定されているといっても過言ではない(坂野、2015:20)。
- 4) さらに、この考え方は、連携様態の差異から、「協働」型と「機能分担」型に分類する(以下、(姥浦・瀬田、2010:2)参照)。「協働」型は、「複数の自治体が一体的に住民等への都市的サービスの提供を行う」ものである。「機能分担」型とは、「各都市がそれぞれの特徴を生かして異なる種類の都市的機能を計画的分野横断の相互補完的に整備・維持させる連携態様」である。
- 5) 連携していた自治体が合併する際などに、この問題が表出することがある。これは、

自治体間のリーダーシップなどの問題の最たるものである。

- 6) これらの概況は、総務省HP ([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000196052.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000196052.pdf)) および坂野 (2015) 参照。
- 7) 2011年の地方自治法改正により、全部事務組合等 (第291条の14, 第291条の15, 第298条～第319条) が廃止された。これは、特別地方公共団体のうち、全部事務組合、役場事務組合、地方開発事業団を廃止するものであった。全部事務組合は町村の議会・行政組織の全部を統合するものであり、役場事務組合は執行機関を統合するものである。これらは40年以上活用されてこなかった。地方開発事業団は、2011年現在、1団体を残すのみとなり、これは新産業都市建設を目的としたものであった。2014年5月の地方自治法改正により、新たな広域連携の仕組みとして、連携協約、事務の代替執行が設けられた。
- 8) 広域行政圏については、横道 (2010)、坂野 (2015) 参照。
- 9) 都道府県の果たす役割については、広域自治体として都道府県が有している権能以外にも可能性がある。たとえば、坂野 (2015) では、「広域自治体活用型」として、アメリカにおける契約方式 (レイクウッド・プラン) のような広域自治体のあり方も検討の余地があろう。
- 10) 松戸市においても、行政関連機関のみでなく、民間との協定も進んでいる。災害時における物資供給、場所の提供など、市民のための多角的な協定が結ばれている (松戸市HP: [http://www.city.matsudo.chiba.jp/kurashi/anzen\\_anshin/sonae/bousai\\_taisaku/bousaikaikaku.files/2201393182849.pdf](http://www.city.matsudo.chiba.jp/kurashi/anzen_anshin/sonae/bousai_taisaku/bousaikaikaku.files/2201393182849.pdf)参照)。
- 11) 自由貿易を前提としたD.リカードの「比較生産費説」が想起できる。都市圏は、本文に記したように、多くの人口と購買力を抱える。一方で、それ以外の自治体は、都市圏ではなくなった自然やそれを取り巻く環境、文化などが残っており、都市圏の市民に多くの教育機会を与える。
- 12) 同様に、政党政治家も地域を超えて活動する主体の1つである。政治家は、基礎自治体、広域自治体などの行政の枠を超え、活動している (坂野, 2013)。
- 13) 『定住自立圏構想推進要綱』(平成26年3月31日一部改正) では、「(4) 圏域共生ビジョン懇談会の構成員」において、その構成員は、「定住自立圏共生ビジョンの策定又は変更に当たって関係者の意見を幅広く反映させるため、定住自立圏の取組内容に応じて、医療、福祉、教育、産業振興、地域公共交通等定住自立圏形成協定等に関連する分野の代表者や、地域コミュニティ活動・NPO活動の関係者等に加えて、大規模集客施設、病院等都市集積が生じている施設等の関係者を含めることが望ましい」とする (同要綱: 12)。
- 14) 今回、ヒアリングに協力していただいたのは、都内1自治体、千葉県内2自治体、



茨城県2自治体である。ご多忙なところ、担当課を含め、関係各課の方々にご協力を頂戴した。ある自治体では、直接、首長にお話をうかがっている。この紙上にて、お礼申し上げたい。

- 15) 被災地へ派遣された職員の意見として、従来から姉妹都市として定期的に交流のある被災地は、これまで培った地理的・文化的な知識などがあるだけでも、当該自治体で活動しやすかったというものがあつた（東京市町村自治調査会，2014：3）。筆者が知る限りにおいても、そのような意見があり、継続的に交流を続ける意義が明らかになったようである。
- 16) 姉妹都市提携の契機として、国土交通省（2005）は、上位から、共通項（自然、歴史など）の発見，紹介（第三者からの紹介やアドバイスなど），来訪（市長），市民交流，行政・市民からの要望，産業振興，相手からの要望，学校・企業などを挙げる（国土交通省，2005：3）。これは，防災協定などにも当てはまると考えられる。
- 17) 5自治体の防災協定締結において，わかる範囲で答えてもらった数では，市長14件，行政職員9件，市民7件，議員2件，その他2件であつた（重複あり）。このうち，行政職員については，相手方の自治体職員を通し，協定締結までに至っているが，この場合も，市長からの依頼があつたか，防災担当課が積極的に動いたかという違いがある。基本的には，姉妹都市のように，以前から付き合いがあつた自治体が防災協定を結ぶ場合が多い。これは，議会や市民に対する説明責任の問題が背景にある。その他は，相手方からの打診があつたような場合であり，外的要因が大きい。
- 18) 二十世紀梨は，1888年，大橋村（現在の二十世紀が丘梨元町）で，当時13歳の松戸覚之助少年によって発見された。1904年，この梨は二十世紀を代表する品種になってほしいという期待を込め，「二十世紀梨」と命名された。その年に，鳥取県において，その栽培が10本の苗木を親木として始まった。気候風土が適していたこともあり，鳥取県は，二十世紀の一大産地となり，梨栽培全体でも長く日本一の地位にあつた（倉吉市HP：<http://www.city.kurayoshi.lg.jp/p/gyousei/div/kikaku/kankoukouryu/6/8/>）。
- 19) 以上のような問題があるにもかかわらず，松戸市，こと交流に積極的な上掲の人物は，これらを積極的にとらえている。短期的には，上記のような問題があるが，距離については，行政が無理に交流を行う必要がなく，離れているからこそ，民間を中心とした物産をはじめとした交流が促進されるというのである。つぎに，組織の問題にしても，人事異動により，ほかの課に異動した職員が増えれば増えるほど，交流自治体のことを全庁的に知らせる効果があるという。最後に，財政的な問題にしても，お金がないからこそ，みんなで知恵を絞ろうという姿勢が出て，むしろよいとのことである。いずれにしても，このような積極的な意見も，長年の実績に裏付けられた自信があるのではないだろうか。



- 20) 姉妹都市交流の際、交流先の自治体とのマッチングがうまくいかないことがある（東京市町村自治調査会，2014：49-50）。防災協定は、その意味では、お互いのニーズが明確なので、マッチングの問題は少ない。しかし、それ以外の行政分野の事業に交流を広げる際に担当者間でのズレが生じることはある。実際、防災協定を締結した自治体が、物産や観光などを含めた経済・産業的な交流を相手方の自治体に求めた際、当該自治体側の担当者は、「防災協定なのに、なぜ防災だけでないのか？」と疑問を呈されたこともあったという。その際、その自治体職員は、日頃の交流が連携に及ぼす効果を説き、防災以外の部局にも及ぶ多角的な交流を広げていった。
- 21) 共通条例とは、「関係する複数の自治体間での相互の意識的な取組により規定内容・形式を共通化させた条例（条例群）」である（田村ほか，2009：286）。
- 22) 1995年の阪神淡路大震災以降、今回の東日本大震災に至るまで、被災者らの救助および支援活動に大きな力を発揮したのが、NPOなどである。NPOの活用は、内閣府においても議論されているところである。今後は、自治体のNPOを所管する協働担当課と組織横断的な交流および連携担当課がどのように町内連携・協力体制を構築できるかも重要となろう（牛山，2015；内閣府，2014）。
- 23) 企業においても、このような連携の必要性は高い。たとえば、中小企業については、『中小企業白書2005年版—日本社会の構造変化と中小企業者の活力—』（中企業庁HP<http://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/h17/hakusyo/html/17213230.html>）など参照。
- 24) ソーシャル・キャピタルという3つの要素である。信頼・規範・ネットワークをわかりやすく言い換えた（稲葉，2011）。企業間連携においても、ソーシャル・キャピタルは、情報収集機会を増やすような弱い紐帯と事業化に効果的な強い紐帯を扱った概念であり、相互作用すれば、効果的なネットワーク組織が形成されるとする（森岡，2007）。この企業間連携で指摘されている考え方は、広域行政、広域連携においても応用されよう。

#### 【引用・参考文献】

- 秋田周. (1990). 『特別地方公共団体・広域行政』 ぎょうせい。
- Barnard, Chester I. (1938). *The Functions of the Executive*. Cambridge: Harvard University Press. 『新訳・経営者の役割』 山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳（ダイヤモンド社，1968）。
- 江藤俊昭. (1996). 「都市内分権化の意義と可能性」 山梨学院大学行政研究センター編『地方分権と地方政治』 第一法規。

- 今川晃・牛山久仁彦・村上順. (2007). 『分権時代の地方自治』三省堂。
- 稲葉暘二. (2007). 『ソーシャル・キャピタル入門』中央公論新社。
- 岩崎恭典. (1993). 「大都市における地域行政の展開方向—千葉市、堺市、世田谷区の比較を通じて—」『都市問題』84巻9号。
- 岩崎恭典. (2001). 「都道府県と政令指定都市・中核市・特例市制度—今後の検討の視点」『都市問題』第92巻第3号。
- 岩崎恭典. (2003). 「都市内分権の現在・過去・未来」『都市問題』第94巻第4号。
- 木村俊介. (2015). 『広域連携の仕組み—一部事務組合と広域連合の機動的な運営』第一法規。
- 幸田雅治. (2012). 「東日本大震災における市町村の活躍と昨今の論議とのギャップ」日本経営協会『NOMA行政情報Archives』([http://www.noma.or.jp/column/archives/2012/0701\\_01.html](http://www.noma.or.jp/column/archives/2012/0701_01.html))。
- 森岡孝文・根来龍之. (2000). 「企業間連携の4つの類型モデル：企業間連携の効果とリスク」文教大学情報学部『情報研究』第24巻。
- 森岡孝文. (2007). 「ネットワーク視点による地域中小企業間連携の考察」中部大学産業経済研究所『産業経済研究所紀要』第17号。
- 村上芳夫. (2002). 「広域行政の問題性と狭域行政」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想2・制度』岩波書店。
- 内閣府. (2012). 『防災ボランティア活動に関する広域連携の体制構築に向けて—大規模災害に備え、各地域で考えていただくためのポイント—』(内閣府HP：<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/volunteer/pdf/point.pdf>)。
- 中邨章. (1994a). 「広域行政の現状と課題—カナダ・トロントの事例を参考に」沖田哲也編『カナダを考える—分権社会の構造』公職研。
- 中邨章. (1994b). 「カナダ都市の政治と行政—トロント広域自治体 (Metropolitan Municipality of Toronto) の試論的考察—」沖田哲也編『カナダを考える—分権社会の構造』公職研。
- 中邨章. (2003). 『自治体主権のシナリオ—ガバナンス・NPM・市民社会—』芦書房。
- 中邨章. (2004). 「行政、行政学と『ガバナンス』の三形態」日本行政学会『ガバナンス論と行政学 (年報行政研究39)』ぎょうせい。
- 西尾勝. (1999). 『未完の分権改革』岩波書店。
- Ricardo, David. (1817). *Principles of Political Economy and Taxation* (羽鳥卓也・吉沢芳樹訳『経済学および課税の原理』上下巻 (岩波文庫, 1987年))。
- さがみはら都市みらい研究所. (2005). 『相模原市における都市内分権に関する研究』。
- 坂野喜隆. (2006). 『住民自治の新しいかたち—相模原市の「市民分権」に向けて—』(『都

- 市内分権モデル事業の研究」報告書』さがみはら都市みらい研究所。
- 坂野喜隆. (2008). 「地域文化とコミュニティ・ガバナンス」 村田彰・大塚祚保編『現代とガバナンス』酒井書店。
- 坂野喜隆. (2010). 「日本における地方自治の変容と展望—住民自治への挑戦」『流経法学』9巻2号。
- 坂野喜隆. (2013). 「政治・行政における広域と狭域」 牛山久仁彦・外山公美編『国家と社会の政治・行政学』芦書房。
- 坂野喜隆. (2015). 「広域行政と自治体ガバナンス—これからの自治体間交流・連携の可能性について—」『流経法学』第14巻第2号。
- 佐藤俊一. (2006). 『日本広域行政の研究—理論・歴史・実態—』成文堂。
- 伊藤祐一郎編. (2006). 『広域と狭域の行政制度—新地方自治法講座①』ぎょうせい。
- Simon, Herbert A. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations*. New York, Macmillan. 『新版 経営行動—経営組織における意思決定過程の研究』 二村敏子・桑田耕太郎ほか訳 (ダイヤモンド社, 2009年)。
- 新川達郎. (1993). 「地域行政制度の現状と課題—制度再構築の動向—」『都市問題』84巻9号。
- 神野直彦. (1997). 「地方分権と地方財政」『都市問題』。
- 園部雅久. (1984). 「コミュニティの現実性と可能性」 鈴木広・倉沢進編『都市社会学』アカデミア出版会。
- Stoker, G. (2003). *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*. New York: Palgrave Macmillan.
- 高木鉦作. (1981). 『住民自治の権利 (改訂版) (現代の人権双書12)』法律文化社。
- 田村泰俊・千葉実・吉田勉編. (2009). 『自治体政策法務』八千代出版。
- 東京都目黒区民部まちづくり推進課. (1986). 『コミュニティづくりのあゆみ』東京都目黒区。
- 東京市町村自治調査会. (2014). 『姉妹都市・友好都市交流の新たな可能性に関する調査研究報告書』。
- 特別区制度研究会. (2010). 『特別区制度調査会報告書 第2分科会研究報告 基礎自治体間の対等・協力関係と連携 (平成22年3月)』。
- 特別区制度研究会. (2012). 『特別区制度調査会報告書—第2期—第3分科会研究報告 (平成24年4月)』。
- 植田昌也. (2000). 「広域行政圏計画策定要綱について」 地方自治制度研究会編『地方自治』2000年6月号 (通巻631号)。

- 姥浦道生・瀬田史彦. (2010).『人口減少社会における水平的機能分担型広域連携の実態と課題に関する研究—平成21年度国土政策関係研究支援事業研究成果報告書』(<http://www.mlit.go.jp/common/000999527.pdf>).
- 姥浦道生・瀬田史彦. (2011).「ドイツにおける水平的機能分担型広域連携に関する研究」『日本都市計画学会学術論文集』46-1.
- 牛山久仁彦編. (2003).『広域行政と自治体経営』ぎょうせい。
- 牛山久仁彦. (2004).「自治体政府と都市内分権—分権時代に求められる参加・協働と都市行政—」武智秀之編『都市政府とガバナンス：中央大学法学部政治学科50周年記念論集Ⅱ』中央大学出版部。
- 牛山久仁彦. (2014).「広域連携の新たな展開」『月刊 ガバナンス』2014年1月号, ぎょうせい。
- 牛山久仁彦. (2014).「自治体間連携の進展と課題—東日本大震災以降の課題と広域連携の新たな展開」『月刊 ガバナンス』2015年3月号, ぎょうせい。
- 山田晴義・新川達郎編. (2005).『コミュニティ再生と地方自治体再編』ぎょうせい。
- 山下茂・谷聖美・川村毅. (1992).『増補改訂版 比較地方自治』第一法規。
- 山梨学院大学行政研究センター. (2001).『広域行政の諸相』中央法規出版。
- 横道清孝. (2010).「日本における新しい広域行政政策」自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料No.6』。